

Circulaire n° DGPAAT/SDPM/C2013-3031 du 19/03/13 relative à l'instruction des dossiers administratifs relatifs au « plan silos ».

(Circulaire.legifrance.gouv.fr)

NOR : AGRT1306842C

Le Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt,
la Ministre de l'égalité des territoires et du logement et
la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
à

Mesdames et Messieurs les Préfets de régions

Mesdames et Messieurs les Préfets de départements

Mesdames et Messieurs les Directeurs Régionaux de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

Mesdames et Messieurs les Directeurs Départementaux des Territoires

Mesdames et Messieurs les Directeurs Régionaux de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement,

Mesdames et Messieurs les Directeurs de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

Monsieur le Directeur Régional et Interdépartemental de l'Environnement et de l'Energie d'Ile-de-France

Objet : Circulaire relative à l'instruction des dossiers administratifs relatifs au « plan silos ».

Date de mise en application : immédiate

Nombre d'annexes : 2

Résumé : Cette circulaire présente les enjeux attachés au « plan silos ». Ce plan, porté par les organismes professionnels et correspondant aux objectifs du ministère en charge de l'agriculture, appelle un accompagnement des services déconcentrés pour l'instruction des dossiers, notamment ceux relatifs à la constructibilité des silos en zone agricole.

Mots-clés : stockage, céréales, silos, installations classées, enregistrement, permis de construire, foncier agricole.

Références règlementaires :

- article L.123-1-5 du code de l'urbanisme :
- article L.123-13 du code de l'urbanisme ;
- article R.123-7 du code de l'urbanisme.
- livre V - titre Ier - chapitre II - section 2 des parties législative et réglementaire du code de l'environnement

Destinataires

Pour exécution

Mesdames et Messieurs les Préfets de régions

Mesdames et Messieurs les Préfets de départements

Mesdames et Messieurs les Directeurs Régionaux de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

Mesdames et Messieurs les Directeurs Départementaux des Territoires

Mesdames et Messieurs les Directeurs Régionaux de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement,

Mesdames et Messieurs les Directeurs de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

Monsieur le Directeur Régional et Interdépartemental de l'Environnement et de l'Energie d'Ile-de-France

Pour tout renseignement concernant la mise en oeuvre de la présente circulaire, vous pouvez prendre contact avec : DGPAAT/SPA/SDPM – Bureau des Grandes Cultures
téléphone : 01 49 55 56 44 / fax : 01 49 55 45 90

Chapitre 1 : Présentation du plan « silos »

La filière des céréales et des oléoprotéagineux est confrontée à une forte diminution des capacités de stockage de grains. Entre 2000 et 2010, la capacité de stockage, hors stockage à la ferme, a ainsi diminué de 3,2 millions de tonnes, passant de 55,1 à 51,9 millions de tonnes, alors que, dans le même temps, la collecte est passée de 57 à 63 millions de tonnes.

Aujourd'hui, cette réduction de capacité pose à la fois des problèmes de logistique et des difficultés pour la gestion de la qualité dans le secteur des grains. Les principaux

effets sont les suivants :

- l'insuffisance des capacités de stockage peut participer, dans certaines conditions de marché, à l'amplification de la volatilité du cours des matières premières agricoles ;
- le déroulement des campagnes de collecte de grains devient plus complexe et plus coûteux ;
- la gestion des grains en fonction de la qualité et des débouchés est rendue malaisée ;
- le manque de capacité de stockage est préjudiciable au développement des cultures dites « secondaires », comme par exemple les protéagineux et les grains issus de l'agriculture biologique, qui nécessitent des cellules de stockage séparées.

Partant de ce constat, les organisations professionnelles concernées ont décidé d'encourager la construction de nouvelles capacités de stockage à travers le lancement d'un « plan silos », dont la cible est la construction de 5 millions de tonnes de stockage supplémentaires en 5 ans.

Les objectifs poursuivis correspondent pleinement aux orientations stratégiques du ministère chargé de l'agriculture pour ces filières.

Cette convergence conduit les pouvoirs publics à soutenir ce projet et à accompagner sa mise en oeuvre opérationnelle, en particulier au plan réglementaire. A cet effet, le plan silos fait partie des mesures identifiées dans le plan d'actions contre la hausse des cours des céréales présenté par le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et adopté en Conseil des Ministres le 12 septembre 2012.

Outre l'aspect financier, deux aspects réglementaires apparaissent en effet centraux pour la concrétisation du plan. Il s'agit de :

- l'instruction des dossiers d'urbanisme en vue de la construction des nouveaux silos, en particulier en zone agricole (voir le chapitre 2 de la présente circulaire) ;
- la création du régime de l'enregistrement pour la rubrique n° 2160 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement pour les silos plats. Cette évolution réglementaire devrait permettre aux exploitants de présenter et d'obtenir des autorisations d'exploiter plus rapidement auprès des services de l'Etat (voir le chapitre 3 de la présente circulaire).

Afin d'appuyer le « plan silos » au niveau déconcentré, je souhaite que vous puissiez faciliter, aux différents stades de l'instruction, les projets d'implantation ou

d'extension de silos dans vos départements tout en respectant les dynamiques locales et conformément aux besoins identifiés tant au niveau de la production qu'en termes de sécurité des installations. A ce stade, une enquête menée par Coop de France et la Fédération du négoce agricole (FNA) recense près de 200 projets de construction de silos dont 170 sont déjà répartis par région (voir [l'annexe 1](#)). Il importe en conséquence de veiller au traitement diligent de ces dossiers de manière à amorcer le déploiement du plan, y compris pour sa phase financière, sachant que l'ampleur de l'investissement total est estimée par les professionnels à près d'un milliard sur 5 ans.

Enfin, je vous demande de me faire parvenir pour le 30 avril 2013 un premier rapport faisant le point, par région, de l'état d'avancement des dossiers montés dans le cadre du « plan silos ». Au-delà du renseignement précis du tableau joint en annexe, ce rapport fera la synthèse des éventuels obstacles rencontrés dans le traitement des dossiers ainsi que des pratiques positives qui pourraient être reprises pour la poursuite du « plan silos ».

Chapitre 2. La réglementation en matière d'urbanisme dans le cadre de la mise en place du « plan silos »

2.1 Rappel du contexte de la construction de silos

Le « plan silos » concerne des installations collectives, conçues pour les besoins de collecteurs de grains, de transformateurs ou d'autres acteurs industriels de la filière (les silos de stockage individuels des exploitations agricoles peuvent être construits dans des zones classées comme agricoles). Il implique aussi bien l'extension d'équipements existants que la création de nouveaux sites.

Dans les deux cas, le dépôt d'un permis de construire est nécessaire. La délivrance d'une telle autorisation implique au préalable la recherche d'un foncier répondant aux besoins de cette activité particulière :

- en raison des risques que cette activité de stockage présente, des zones tampons

importantes sont nécessaires, et par extension une emprise foncière élargie par rapport aux besoins ;

- les sites doivent être à la fois proches des lieux de production et des infrastructures de transports ;

- le prix du foncier doit tenir compte du fait que l'activité de stockage dégage une valeur ajoutée inférieure à d'autres activités industrielles ou commerciales concurrentes pour ces surfaces.

2.2 Le choix des sites au regard de la législation et de la réglementation de l'urbanisme

Le « plan silos » implique donc un travail en amont avec l'ensemble des partenaires concernés (communes et groupements de communes ayant la compétence en matière de documents d'urbanisme, agriculteurs, acteurs de la filière et services déconcentrés) afin de mettre en place une stratégie permettant d'identifier les sites sur lesquels des projets pourraient se faire. Les services déconcentrés ont un rôle particulier à jouer compte tenu du fait que cette question ne devra pas être abordée commune par commune, mais bien d'une manière plus globale, éventuellement lors de l'élaboration ou de la révision de documents d'urbanisme intercommunaux.

Le choix de ces sites devra se faire en conciliant l'objectif de préservation du foncier agricole avec celui de développement du stockage, activité essentielle et corollaire de la production agricole. Cette conciliation implique que soit posée la question de savoir si des sites déjà urbanisés, mais actuellement inoccupés ou très sous-occupés (friches commerciales, artisanales ou industrielles) ou des sites déjà ouverts à l'urbanisation mais pour lesquels tout projet a été abandonné ne pourraient pas être utilisés à cette fin. De plus, dans le cas où il serait nécessaire de réduire des espaces agricoles ou naturels, une attention particulière devra être portée au choix du site afin de privilégier des terres agricoles de moindre valeur agronomique ou des espaces naturels ne présentant pas d'enjeu en termes d'intérêt écologique ou paysager. Il faut, en effet, tenir compte du fait qu'un permis de construire peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, il est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement (R. 111-15) ou si les constructions, par leur situation, leur

architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales (article R. 111-21).

Compte tenu de ce que ces installations de stockage peuvent sans difficulté être implantées en dehors des parties actuellement urbanisées des communes non dotées d'un document d'urbanisme car l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme y autorise les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées, seule se pose la question du choix des sites dans les communes dotées d'un document d'urbanisme.

2.2.1 Le choix d'un site dans une commune dotée d'un plan local d'urbanisme :

2.2.1.1 Rappel des règles relatives au zonage :

Dans les plans locaux d'urbanisme, les articles R.123-7 et R.123-8 du code de l'urbanisme n'autorisent en zone agricole ou naturelle que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, prévues à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime ou aux services publics ou d'intérêt collectif. Les silos conçus pour les besoins de collecteurs de grains, de transformateurs ou d'autres acteurs industriels de la filière ne rentrent pas dans cette catégorie.

Le silo d'un agriculteur destiné à stocker la production de son exploitation, par exemple dans l'attente d'une revente, peut donc être autorisé sur le fondement de ces dispositions. Il devra toutefois être nécessaire à l'exploitation agricole.

En dehors de cette hypothèse, les silos ne sont pas considérés comme nécessaires à une activité agricole compte tenu de la définition de cette activité prévue à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, ni comme un équipement d'intérêt collectif. C'est le cas par exemple pour les silos construits par des entreprises exerçant seulement une activité de commerce de céréales mais qui ne sont pas nécessaires au fonctionnement d'une exploitation donnée (CE 22 novembre 2002, Commune de la Roche-Clermault, req. n° 232910 ; CE 10 juin 1992, Commune d'Audruicq, req. n° 91476).

2.2.1.2 Voies permettant de changer le plan local d'urbanisme afin de créer un zonage adapté à un tel site.

En principe, les silos « collectifs » doivent être implantés dans des zones urbaines ou à urbaniser. Il en résulte que, dans le cas où un espace classé en zone agricole ou naturelle doit être classé en zone urbaine, une révision du plan local d'urbanisme est nécessaire. Cela peut donc être fait soit à l'occasion d'une révision générale du document, soit de manière plus ponctuelle. Dans ce dernier cas, cela pourra se faire sous la forme d'une révision simplifiée, puis après l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, selon les modalités prévues par le II de l'article L123-13 du code de l'urbanisme.

L'utilisation des nouvelles dispositions issues de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui permet de créer dans une zone naturelle ou dans une zone agricole un secteur de taille et de capacité d'accueil limités pourra être utilisée avec de grandes précautions compte tenu de la condition d'intégration dans l'environnement fixée au 14° de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme. Il faut par ailleurs rappeler que cette possibilité ne peut être utilisée que par un plan local d'urbanisme appliquant l'ensemble des dispositions de la loi du 12 juillet 2010.

2.2.2 Le choix d'un site dans une commune dotée d'un plan d'occupation des sols :

2.2.2.1 Rappel des règles relatives au zonage :

Bien que l'ancien article R.123-18 du code de l'urbanisme ne prévoyait pas de liste de ce qu'il est permis de faire ou non dans les zones agricoles ou naturelles, ce qui implique en premier lieu de se référer au contenu du règlement du POS, le Conseil d'État estime néanmoins que le règlement du plan d'occupation des sols serait illégal si ses dispositions ne respectent pas la vocation générale de la zone (voir les conclusions de M. Austray sous l'arrêt précité du Conseil d'État du 22 novembre 2002, Commune de la Roche-Clermault, req. n° 232910).

2.2.2.2 Voie permettant de changer le plan d'occupation des sols afin de créer un zonage adapté à un tel site.

Pour accueillir des silos dans un site jusqu'à présent classé en zone NC ou ND, il sera nécessaire de réviser le plan d'occupation des sols. Cette révision, qui ne pourra pas prendre la forme d'une révision simplifiée, implique que le plan d'occupation des sols devienne un plan local d'urbanisme. Là encore, il sera sans doute plus simple de mettre à profit une procédure de révision globale engagée par la commune.

2.2.3 Le choix d'un site dans une commune couverte par une carte communale.

2.2.3.1 Rappel des règles relatives au zonage.

L'article R. 124-3 du code de l'urbanisme permet au document graphique d'une carte communale de délimiter des secteurs réservés à l'implantation d'activités et, en particulier, celles incompatibles avec le voisinage des zones habitées, ce qui est le cas des silos.

2.2.3.2 Voie permettant de changer une carte communale afin de créer un zonage adapté à un tel site.

La création d'un secteur prévu par l'article R. 124-3 du code de l'urbanisme implique une révision de la carte communale. Il s'agit d'une procédure assez simple, qui requiert, cependant, une enquête publique.

D'une manière générale, lorsque vos services seront sollicités pour l'instruction des différentes étapes des voies identifiées plus haut, qui peuvent induire des procédures lourdes et potentiellement longues, il vous est demandé de veiller à faciliter les échanges et à répondre dans les meilleurs délais.

Chapitre 3. Modification de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement pour introduire le régime de l'enregistrement pour les silos plats

3.1 L'enregistrement : un nouveau régime pour accélérer l'instruction des autorisations pour certaines installations classées

En 2010 a été créé un régime d'autorisation simplifiée pour certaines installations classées pour la protection de l'environnement : le régime de l'enregistrement.

Ce régime de l'enregistrement permet , tout en maintenant un haut niveau de protection de l'environnement et de sécurité, de réduire la longueur de la procédure d'autorisation et de simplifier les dossiers des installations standardisées pour lesquelles il est possible de fixer des prescriptions techniques, indépendamment des particularités de l'installation et du contexte local.

Les grands principes du régime d'enregistrement sont les suivants :

- l'élaboration de prescriptions réglementaires nationales connues a priori pour une activité ;
- un dossier basé sur la justification de la conformité à la réglementation au lieu des études d'impact et études de dangers ;
- une consultation des acteurs locaux maintenue mais simplifiée ;
- une procédure courte (un délai maximal de 5 à 7 mois).

Enfin, il appartient au préfet dans le cadre de cette procédure de soumettre au cas par cas une installation soumise au régime de l'enregistrement à la procédure complète d'autorisation (avec étude d'impact, étude de dangers et enquête publique) dans des zones sensibles afin de garantir dans tous les cas la prise en compte adéquate des exigences du milieu. Cette disposition doit constituer une incitation importante pour les porteurs de projets à s'installer dans des zones d'activité prévues à cet effet, en dehors de zones présentant une sensibilité environnementale particulière.

Les parties législative et réglementaire (section 2 du livre V - titre Ier - chapitre II) du code de l'environnement (CE) définissent les règles applicables au régime de l'enregistrement.

La circulaire du 22 septembre 2010 relative à la mise en oeuvre du régime d'enregistrement détaille la procédure et donne à l'ensemble des services concourant à sa mise en oeuvre les instructions nécessaires, notamment en matière de critères de basculement en procédure d'autorisation et d'articulation avec les autres régimes. Ainsi, cette circulaire précise notamment qu'en cas de nouvelle installation soumise à

enregistrement dans un site soumis à autorisation, il y aura lieu de privilégier la procédure d'enregistrement, notamment dans le cas où la nouvelle installation n'entraîne pas d'effet sur l'installation existante (effet domino ou synergique par exemple).

3.2 L'application du régime de l'enregistrement à la rubrique 2160 concerne uniquement les silos plats

Les silos et installations de stockage en vrac de céréales, grains, produits alimentaires ou tout produit organique dégageant des poussières inflammables, y compris les stockages sous tente ou structure gonflable sont soumis à la législation des installations classées et relèvent en particulier à la rubrique n°2160 de la nomenclature des ICPE.

Les silos plats se distinguent des autres types de silos par leurs capacités de stockage qui ont une hauteur des parois latérales retenant les produits inférieure ou égale à 10 mètres.

Cette hauteur est mesurée entre le point bas, qu'il soit au dessous ou au dessus du niveau du sol, et le point haut des parois latérales retenant les produits.

La création du régime de l'enregistrement pour la rubrique n°2160 concerne uniquement les silos plats pour lesquels certains risques sont plus faibles et pouvant être réglementés par des prescriptions « standard ».

La rubrique n°2160 distingue donc les silos plats des silos verticaux. Elle prévoit que les silos plats dont le volume total de stockage est supérieur à 15 000 m³ soient soumis au régime de l'enregistrement (régime de la simple déclaration lorsque le volume total de stockage est compris entre 5000 m³ et 15 000 m³).

Les dispositions applicables aux silos plats relevant du régime de l'enregistrement sont fixées par l'arrêté ministériel du 26 novembre 2012 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2160 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

En matière de maîtrise des risques accidentels, les principales prescriptions portent sur la prévention des explosions et la réduction de leurs effets, et notamment sur

trois axes principaux : réduire les émissions de poussières susceptibles de donner lieu à des atmosphères explosives, limiter les effets d'une explosion primaire et éviter sa propagation aux autres parties de l'installation.

Le choix du site d'implantation d'un silo plat doit tenir compte des distances d'isolement prévues par l'arrêté ministériel du 26 novembre 2012. En particulier, ce dernier prévoit que les différentes parties du silo (la tour de manutention, la fosse d'élévateurs, les cellules fermées, les bâtiments abritant les cellules ouvertes et les galeries) sont implantées à une distance minimale de la limite du site de 1,5 fois leur hauteur, avec un minimum de 25 mètres. Aucun local habité ou occupé par des tiers ne doit être situé dans les zones délimitées par ces distances minimales.

Chapitre 4. Communications

Les DRAF, sous couvert des préfets de région, transmettent au 1er décembre de chaque année un tableau récapitulant l'état d'avancement des projets du « plan silos », sur la base du modèle fourni en annexe et assorti de commentaires sur la mise en oeuvre des dossiers.

Le directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
Eric Allain

Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature
Jean-Marc Michel

La directrice générale de la prévention des risques
Patricia Blanc

Annexe 1



Annexe 2



Source URL: <https://aida.ineris.fr/reglementation/circulaire-ndeg-dgpaatsdpmc2013-3031-190313-relative-a-linstruction-dossiers>